



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Les perspectives des accords sur les produits de base

M. Janton

Citer ce document / Cite this document :

Janton M. Les perspectives des accords sur les produits de base. In: Économie rurale. N°115, 1976. Les produits alimentaires stratégiques - Première partie. pp. 19-22;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1976.2437>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1976_num_115_1_2437

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

The Outlook for Basic Products Agreements - France has always favoured inter-governmental agreements to organize the market of basic products at stable and fair price levels. Only a small number of agreements of this kind have come into force after difficult negotiations. This is why within the new world economic order that it advocates the United Nations General Assembly came out in favour of an « integrated global approach », which, while taking into consideration the characteristics of each basic product, should enable the discussion to restant on a broader basis. The fourth United Nations Trade and Development Conference held in Nairobi in May 1976 has just set up a procedure and a working calendar which should enable practical conclusions to be reached in the near future. However, the reservations expressed by some countries representing a large proportion of world trade lead to fears that the political goodwill, without which the compromises necessary for the negotiations to succeed cannot be reached, is not always present.

Résumé

La France a toujours été favorable à la conclusion d'accords intergouvernementaux destinés à organiser les marchés des produits de base à des niveaux de prix stables et équitables. Un petit nombre seulement d'accords de ce type a pu être mis en vigueur après de difficiles négociations. C'est pourquoi, dans le cadre du nouvel ordre économique mondial dont elle préconise l'établissement, l'Assemblée Générale des Nations Unies s'est prononcée en faveur d'une « approche globale intégrée » qui, tout en tenant pleinement compte des caractéristiques de chaque produit de base, devrait permettre de reprendre les travaux sur une base élargie. Précisément, la quatrième CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) tenue à Nairobi en mai 1976, vient de mettre au point une procédure et un calendrier de travail qui devraient permettre d'aboutir à des conclusions pratiques dans un proche avenir. Toutefois, les réserves formulées par quelques pays représentant une part importante du commerce mondial, font craindre que puisse manquer parfois la volonté politique sans laquelle ne s'ébaucheront pas les compromis nécessaires au succès des négociations.

LES PERSPECTIVES DES ACCORDS SUR LES PRODUITS DE BASE

M. JANTON

Ministère des Finances, DREE

La France a toujours été favorable à la conclusion d'accords intergouvernementaux destinés à organiser les marchés des produits de base à des niveaux de prix stables et équitables. Un petit nombre seulement d'accords de ce type a pu être mis en vigueur après de difficiles négociations. C'est pourquoi, dans le cadre du nouvel ordre économique mondial dont elle préconise l'établissement, l'Assemblée Générale des Nations Unies s'est prononcée en faveur d'une « approche globale intégrée » qui, tout en tenant pleinement compte des caractéristiques de chaque produit de base, devrait permettre de reprendre les travaux sur une base élargie. Précisément, la quatrième CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) tenue à Nairobi en mai 1976, vient de mettre au point une procédure et un calendrier de travail qui devraient permettre d'aboutir à des conclusions pratiques dans un proche avenir. Toutefois, les réserves formulées par quelques pays représentant une part importante du commerce mondial, font craindre que puisse manquer parfois la volonté politique sans laquelle ne s'ébaucheraient pas les compromis nécessaires au succès des négociations.

The Outlook for Basic Products Agreements

France has always favoured inter-governmental agreements to organize the market of basic products at stable and fair price levels. Only a small number of agreements of this kind have come into force after difficult negotiations. This is why within the new world economic order that it advocates the United Nations General Assembly came out in favour of an « integrated global approach », which, while taking into consideration the characteristics of each basic product, should enable the discussion to restant on a broader basis. The fourth United Nations Trade and Development Conference held in Nairobi in May 1976 has just set up a procedure and a working calendar which should enable practical conclusions to be reached in the near future. However, the reservations expressed by some countries representing a large proportion of world trade lead to fears that the political goodwill, without which the compromises necessary for the negotiations to succeed cannot be reached, is not always present.

Les pays en développement dépendent étroitement de leurs ressources en matières premières qui proviennent le plus souvent d'un nombre limité de produits. Les nations industrialisées sont fréquemment préoccupées de leur côté, par l'accès aux approvisionnements et par les fluctuations des prix des matières premières : il semble donc d'un commun avantage d'organiser les marchés.

La coopération internationale dans ce domaine prit à l'origine la forme de groupements de producteurs, comme le plan Chadbourne pour le sucre et le plan Stevenson pour le caoutchouc. Son échec ne fit que renforcer la conviction de ceux qui préconisaient d'associer les producteurs et les consommateurs dont les intérêts sont interdépendants, ce que réalisèrent entre les deux guerres les accords sur le blé, le caoutchouc, l'étain, le sucre et le thé. Cette conception fut reprise par la suite, et prévaut encore de nos jours.

De fait, l'attention des Gouvernements se porte de plus en plus sur les problèmes du développement qui commencent par ceux des matières premières. Aussi bien, l'analyse des efforts poursuivis et des résultats obtenus dans un passé récent permet-elle d'apprécier les perspectives ouvertes en ce domaine par les conceptions nouvelles évoquées récemment dans les enceintes internationales.

1 — Dès la fin des hostilités, et même avant dans le cas du blé, les travaux exploratoires sur l'organisation de certains marchés spécialement agricoles ont été repris et des négociations ont pu s'ouvrir assez rapidement. Celles-ci ont permis de multiplier les contacts entre producteurs et consommateurs et de conclure plusieurs accords et arrangements tant formels qu'officiels.

Après l'échec des propositions en faveur d'une organisation mondiale des échanges (World food Board, 1946, et International commodity clearing house, 1948), la FAO a créé, sous l'égide d'un « comité des produits » une série de groupes intergouvernementaux spécialisés qui ont permis d'acquérir une meilleure connaissance des marchés, de définir les problèmes à traiter en commun et de proposer parfois des solutions. Dans le cadre de groupes de ce genre ont été conclues en particulier des ententes sur le jute et sur les fibres dures, et recherchées les possibilités d'accords sur quelques produits comme le cacao ou les oléagineux. Les négociations proprement dites se poursuivent dans d'autres enceintes, et particulièrement à la CNUCED, depuis sa création en 1964.

En négligeant l'accord sur l'huile d'olive qui ne comporte pas de dispositions économiques contraignantes, cinq produits, dont quatre agricoles, ont fait l'objet d'accords inter-gouvernementaux : le blé, le cacao, le café, l'étain et le sucre. Chacun d'eux a été négocié dans une conférence spécialisée, après une préparation qui avait dégagé les caractéristiques du marché et les modes d'action à retenir. Ceux-ci en fait ont été constitués par trois mécanismes fondamentaux plus ou moins associés : le contingentement, le stockage et les fourchettes de prix.

A la seule exception de ceux sur le blé, tous ces accords comportent un contingentement des exportations ajusté selon l'évolution des cours en vue de maintenir ceux-ci à l'intérieur de la zone de prix convenue. Ce système tend à réaliser un partage des marchés, et à orienter indirectement l'action des gouvernements des pays exportateurs sur la production, particulièrement lorsqu'ils s'accompagnent, comme dans le cas du sucre, d'un engagement de ces gouvernements de limiter les stocks détenus à un niveau maximum. Il comporte cependant de sérieuses faiblesses. Le contingentement est difficile à négocier lorsque les producteurs sont nombreux, il se base alors assez étroitement sur les références antérieures et il introduit de ce fait un certain degré de rigidité dans le courant d'échanges. Son efficacité est surtout appréciable quand il cherche à corriger des déséquilibres passagers et d'ampleur limitée : si l'élargissement des contingents allant jusqu'à l'abolition de ceux-ci ne peut freiner la hausse des prix en période de pénurie, en cas de forte surproduction les gouvernements ne peuvent se plier, pour des raisons économiques et sociales internes, à la réduction drastique des exportations qui serait indispensable pour stopper la baisse des prix. C'est, en fait, par une combinaison du contingentement avec un stock régulateur qu'il a semblé possible d'éviter, ou, à tout le moins de limiter ces écueils, comme dans le cas du cacao et de l'étain.

En réalité, seul le stock de l'étain a été soumis à l'épreuve des faits, de 1956 à ce jour. Il est conçu comme un stock international d'intervention, tant à

l'achat qu'à la vente, et son financement est assuré par des contributions des pays participants, obligatoires pour les producteurs et volontaires pour les consommateurs. De création beaucoup plus récente, le stock de l'accord sur le cacao n'a pas pu être constitué du fait du niveau élevé des prix ; en principe, il devrait acheter en fin de campagne les excédents déclarés par les pays producteurs et les offrir à la vente lorsqu'une hausse des prix le permettrait. Les ressources proviennent en ce cas d'une taxe perçue à l'exportation, dont le montant est incorporé dans les cotations officielles, si bien que l'incidence en est indéterminée et varie sans doute selon les conditions du marché.

L'existence de stocks nationaux gérés conformément à l'intérêt général a certes largement contribué au bon fonctionnement des accords sur le blé, le sucre et le café. Mais à la suite des circonstances qui ont provoqué la liquidation de ces stocks, les gouvernements en cause ont considéré qu'il appartenait à la collectivité internationale d'entretenir et d'administrer les stocks, si bien qu'actuellement l'attention est retenue par la constitution de stocks régulateurs. Un choix doit cependant être opéré entre l'établissement d'un stockage international et une politique de concertation entre gouvernements disposés à maintenir des stocks nationaux. Le problème du financement des stocks se pose également. Alors qu'établis et gérés en commun dans l'intérêt collectif des pays participants, les stocks devraient être financés à la fois par les producteurs (assistés, en cas de besoin, par la Banque mondiale et le Fonds monétaire) et par les consommateurs, un certain nombre de pays importateurs refusent d'assumer une charge financière, et méconnaissent ainsi le fait que les stocks les assistent dans la défense du prix maximum comme ils protègent les producteurs au prix minimum.

Compte tenu de ces objectifs fondamentaux de stabilité, il pouvait sembler plus simple de s'attaquer directement aux problèmes des prix. Les premiers accords sur le blé, de 1949 à 1958, comportaient des engagements réciproques d'achat et de vente de quantités convenues aux limites mêmes de la zone de prix fixée par l'accord, pour autant que ces quantités n'auraient pas déjà été acquises sur le marché à l'intérieur de la fourchette. En fait, cette formule a conduit plusieurs importateurs à réduire progressivement le montant de leurs engagements quantitatifs pour éviter le risque d'être tenus à l'achat de quantités supérieures aux besoins. Il a été décidé, à partir de 1958, que ces engagements correspondraient à l'avenir à une fraction déterminée des achats effectués par chaque pays participant au cours de toute campagne céréalière. A son tour, le système s'est heurté à certaines pratiques des exportateurs, inspirées par la concurrence et destinées à tourner le niveau du prix minimum, par exemple par une interprétation libérale du mécanisme des équivalents de qualité par rapport au blé type ayant servi de base de référence, ou encore dans le cadre du calcul des éléments de fret inclus dans ces équivalents. Dans

quelques cas enfin, l'engagement international a pris la forme du respect pur et simple d'un prix minimum dans les transactions. Il s'agit plutôt alors d'une entente entre producteurs, encore que la conclusion de celle-ci dans le cadre du GATT et de l'OCDE pour les produits laitiers, ou de la FAO pour certaines fibres, ait fourni un droit de regard aux consommateurs.

2 — Les accords et arrangements conclus depuis 1949 ont rendu d'appréciables services ; ils ont apporté, pendant certaines périodes tout au moins, des éléments de stabilité dans les échanges internationaux des produits en cause. Cependant, les déficiences de certains mécanismes, apparues particulièrement au cours des années les plus récentes à l'épreuve de faits nouveaux, tels que les troubles monétaires et l'inflation, ont fait douter quelque peu de l'efficacité des accords au moment même où les besoins de stabilité et de sécurité sont devenus plus impérieux que jamais. Il n'apparaît pas moins à une grande majorité de gouvernements que les accords sur les produits de base doivent jouer un rôle important dans le cadre d'un nouvel ordre économique international plus juste et plus équilibré, tel que celui préconisé par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

A l'occasion de la sixième session de l'Assemblée Générale, réunie en avril 1974 au lendemain de la crise pétrolière, s'est fait jour l'idée d'un « programme global intégré énonçant des directives... pour une gamme étendue de produits de base dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en voie de développement ». La CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) a élaboré depuis lors un plan d'ensemble portant sur dix-sept produits, la plupart d'origine agricole, en vue de la négociation, cas par cas, d'une série d'accords basés sur des stocks régulateurs qui seraient financés à l'aide d'un fonds commun unique constitué par les pays producteurs et les pays consommateurs. En septembre 1975, la septième session spéciale de l'Assemblée générale, consacrée au développement, a recommandé que la quatrième conférence de la CNUCED (1) se prononce sur « un programme intégré et l'applicabilité des éléments de ce programme ». D'ici là, le « groupe des 77 » doit tenir à Manille une réunion préparatoire au niveau ministériel, et le Conseil de la CNUCED se sera efforcé de dégager les lignes directrices d'un tel programme. Selon toute probabilité, les pays en voie de développement insisteront, en particulier, sur la protection de leurs termes de l'échange et la revalorisation des prix de leurs produits.

Les rapports de prix entre les produits de base et les articles manufacturés se sont détériorés sensiblement au cours des deux dernières décennies. La hausse brutale des cours du pétrole a récemment rectifié ce déséquilibre en faveur des pays producteurs d'énergie, tandis

que les pays en voie de développement les plus pauvres ont dû en subir les effets s'ajoutant à ceux, souvent plus importants pour eux, qui tenaient au redressement également brutal des prix du blé et du sucre. A un certain moment en 1974, de nombreux producteurs de matières premières autres que l'énergie ont également bénéficié d'une hausse importante des prix de ces matières premières ; mais un sensible recul des cours a suivi en ces cas la brève flambée. Il s'y est ajouté les effets de l'inflation sur le coût des biens d'équipement et des produits manufacturés, si bien que, sauf quelques exceptions notables, l'écart entre les nations riches et les pays pauvres n'a fait que s'accroître. L'idée de stabilité ne peut plus être conçue que dans un cadre dynamique ; et d'ailleurs les accords les plus récents comportent des clauses de révision périodique des échelles de prix.

La tentation est dès lors grande pour les producteurs de rechercher, par le jeu des accords sur les produits de base, des hausses régulières de prix et d'obtenir ainsi le transfert permanent de ressources en leur faveur. Les observations qui précèdent, quoique sommaires, montrent nettement qu'un tel objectif ne pourrait être atteint sans recourir à des fixations artificielles des prix dans le cadre d'un dirigisme international accentué, tandis que déjà la réticence à l'égard d'interventions sur les marchés incite certains gouvernements à préférer des mesures d'aide directe, comme la garantie des recettes d'exportation, à propos de laquelle le Fonds monétaire international a pris récemment d'importantes décisions. En réalité, ces deux approches ne doivent pas être opposées mais plutôt considérées comme complémentaires, encore que leur nature soit nettement différente puisque l'une cherche à s'attaquer aux causes et l'autre se propose de remédier aux effets. Dans le cadre de l'aide, l'attention est de plus en plus portée sur l'aide alimentaire qui était associée depuis 1968 à l'accord commercial sur le blé. Cette technique sera vraisemblablement utilisée dans d'autres cas ; sa nature tend d'ailleurs également à évoluer, en ce sens qu'elle ne doit plus être considérée comme l'écoulement d'excédents que le marché commercial ne peut absorber, mais comme un impératif qui s'impose aux pays riches aussi longtemps que les nations prolétaires n'auront pas amélioré leur production vivrière ou obtenu par le produit de leurs exportations les moyens de paiement extérieurs qui leur sont nécessaires.

Ces préoccupations dominent essentiellement les négociations sur les produits de base qui sont engagées ou vont l'être dans plusieurs enceintes internationales. Indépendamment des accords récemment conclus, la Communauté Economique Européenne vient de se déclarer prête au GATT à négocier des accords sur les céréales, le sucre et les produits laitiers. Les travaux préparatoires se poursuivent avec l'aide des organisations spécialisées existantes ; mais dans le cas du blé, ils sont retardés par la volonté des Etats-Unis de dissocier la politique quantitative des stocks qui seraient constitués sur un plan national des autres éléments de l'accord,

(1) Quatrième conférence de la CNUCED, Nairobi, mai 1976.

notamment ceux de prix. Il n'est pas exclu que des raisons politiques limitent les chances de progrès en ce domaine pendant quelques mois encore.

Entre temps, la CNUCED a tenu sa conférence de Nairobi. A-t-il été possible d'y définir, sans s'arrêter nécessairement aux propositions du secrétariat, les objectifs, les mécanismes et les procédures d'une nouvelle série de négociations (sans doute limitée) s'ajoutant aux précédentes ? Les maigres résultats des délibérations de la Commission des produits de base qui s'est réunie trois fois en 1975, laisse planer un doute sérieux sur les chances de succès à cet égard. Si les gouvernements représentés à Nairobi ne sont pas parvenus à dégager un consensus au sujet d'une action commune en matière de produits de base, la conférence de Paris sur la coopération économique internationale ne manquera pas de poursuivre le débat. Le nombre plus restreint de participants pourrait y faciliter le dialogue, encore que les représentants des pays en voie de développement ne puissent négliger la préservation de l'unité de leur groupe.

3 — Les objectifs des arrangements internationaux sur les produits de base peuvent être clairement définis, les mécanismes sont maintenant connus et les expériences récentes ont permis de tester leur efficacité et ses limites. Certes, les résultats n'ont pas toujours ré-

pondu aux espoirs, mais les succès comme les échecs passés doivent aider à perfectionner les méthodes et à limiter les risques de nouvelles déconvenues. Dès lors, il est tentant de rattacher à l'absence ou à l'insuffisance de volonté politique le faible nombre d'accords en vigueur et les difficultés de leur négociation, même en cas de renouvellement des conventions venues à expiration. De fait, quelques pays importants dans le commerce international, comme l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon, sont très réservés à l'égard de méthodes qui limitent le libre jeu des forces du marché. A l'opposé, certains pays en voie de développement recherchent des résultats qu'il n'est pas légitime d'attendre de ces accords, au moins dans le cadre d'une économie libérale.

Pour leur part, les gouvernements français successifs, avec l'appui des professions intéressées, n'ont pas cessé de préconiser des accords sur les produits de base chaque fois que ceux-ci sont techniquement possibles, en tant qu'instruments de sécurité et de stabilité. Aujourd'hui, alors que le dialogue entre producteurs et consommateurs apparaît plus nécessaire que jamais, la conclusion de tels accords, conçus avec toute la souplesse désirable et négociés produit par produit, représente dans un certain nombre de secteurs importants, notamment agricoles, un moyen valable de coopération internationale dans l'intérêt commun des pays participants.